

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Worbentalstrasse 66
3063 Ittigen bei Bern

Bern, 18. Juni 2019

Stellungnahme der BPUK zum Erlass der Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV) und den Richtlinien zum Programm Agglomerationsverkehr (RPAV)

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat am 25. März 2019 die Vernehmlassung zum Erlass der Verordnung über das Programm Agglomerationsverkehr (PAVV) eröffnet. Am 08. Mai 2019 wurden nachträglich auch die Richtlinien zum Programm Agglomerationsverkehr (RPAV) in die Konsultation geschickt, in welchen die Bestimmungen der PAVV präzisiert werden und wichtige Informationen zum Bundesprüfprozess der Agglomerationsprogramme enthalten sind. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Wir möchten in diesem Schreiben die Gelegenheit nutzen eine Einschätzung zum Entwurf der PAVV und RPAV abzugeben. Die BPUK beschränkt sich bei ihrer Beurteilung auf ausgewählte Aspekte der Vernehmlassungsvorlage. Die detaillierte Auseinandersetzung mit der PAVV und den RPAV erfolgt in den Stellungnahmen der einzelnen Kantone. Darüber hinaus verweisen wir auf die zwei beiliegenden Rückmeldungen der interkantonalen Arbeitsgruppe, welche die Erarbeitung der PAVV und der RPAV im Rahmen der "Austauschplattform Bund-Kantone" begleitet und bereits im Januar 2019 eine informelle Stellungnahme eingereicht hat.

Generelles

Die BPUK unterstützt das UVEK in seinem Ziel das Programm Agglomerationsverkehr auf Verordnungsstufe zu regeln und damit dessen Verbindlichkeit und Beständigkeit sicherzustellen. Ausserdem begrüssen wir, dass sich die Verordnung auf die Kernbereiche Verkehr und Siedlung beschränkt.

Struktur und Lesbarkeit – Kohärenz zwischen PAVV und RPAV

In systematischer Hinsicht ist der vorliegende Entwurf der PAVV ein Rückschritt. In der alten Fassung vom 20. Dezember 2018 wurden die Anforderungen an ein Agglomerationsprogramm klar vom Prüfverfahren getrennt. Diese Gliederung wurde aufgeweicht und teilweise zugunsten von schwer lesbaren Ver-

weisen aufgegeben. Ausserdem wurde die zuvor klare und logische Systematik des vormaligen 2. Abschnitts "Anforderungen an die Agglomerationsprogramme" aus nicht nachvollziehbaren Gründen erheblich verändert. Dadurch hat sich die Zugänglichkeit der PAVV spürbar verschlechtert. Diese Problematik wird durch den Umstand verstärkt, dass die RPAV nicht an den neuen Aufbau angepasst wurden, sondern nach wie vor der alten Gliederung folgen, was das Auffinden der Ausführungen und Erläuterungen zu den Artikeln der PAVV unnötig verkompliziert. Insgesamt erscheint die Redaktion der RPAV wesentlich sorgfältiger als jene der PAVV.

Antrag: Die Struktur und Lesbarkeit der PAVV sowie die Abstimmung zwischen der PAVV und den RPAV müssen verbessert werden.

Thema Landschaft: Präzisierung im erläuternden Bericht damit Kohärenz zwischen PAVV und RPAV gewährleistet ist.

Im Sinne der Kohärenz zwischen Verordnung und Richtlinie ist der Begriff Landschaft einheitlich zu definieren. Ferner gilt es im erläuternden Bericht den Stellenwert des Themas darzulegen und ins Verhältnis mit den Themen Siedlung und Verkehr zu setzen. Bei der Notation «Siedlung, inkl. Landschaft» bedarf es klarer Grenzen, in welchem Rahmen die Landschaft mitbearbeitet werden soll. Der ursprüngliche Kern der Agglomerationsprogramme war es, Verkehr und Siedlung abzustimmen. Wie in der Konsultationsfassung der Richtlinie bei den Präzisierungen zum Wirkungskriterium 4.4 richtigerweise festgehalten, steht dabei die Integration und Abstimmung der siedlungsrelevanten Landschafts-, Natur- und Freiraumaspekten im Vordergrund. Im Rahmen der Agglomerationsprogramme kann das Thema Landschaft gegenüber den Themen Siedlung und Verkehr nur ergänzenden Charakter haben. Einige Kantone fordern deshalb, den Begriff Landschaft in der PAVV zumindest teilweise zu streichen. Wir verweisen diesbezüglich auf die beiliegende Stellungnahme der kantonalen Arbeitsgruppe beziehungsweise auf die Vernehmlassungsantworten der einzelnen Kantone.

Antrag: Der Begriff Landschaft ist einheitlich zu definieren und ihr Stellenwert im erläuternden Bericht darzulegen.

Kohärenz (Art. 3, Absatz 2): Abstimmung auf nationale, kantonale und weitere relevante Planungen: Der Bund verlangt in Art. 3 Absatz 2 unter anderen eine Abstimmung der Agglomerationsprogramme auf die nationalen Planungen. Das ist inhaltlich nachvollziehbar, jedoch stellen sich Fragen bezüglich der Zuständigkeiten. Aus kantonaler Sicht ist grundsätzlich der Massnahmeträger – sprich der Auslöser der Massnahme – dazu verpflichtet, die Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr sicherzustellen. Im Fall von nationalen Planungen ist dies der Bund. Es ist daher schwer nachvollziehbar, warum die Planung der Schnittstellen mit dem übergeordneten Verkehrsnetz oder die Beschreibung des Beitrags der Massnahmen zur Umsetzung von Siedlungsentwicklungsgebieten an die Agglomerationen respektive an die Agglomerationsprogramme delegiert werden soll und dies nicht zum Pflichtenheft der Bundesprojekte in den STEP-Planungsprozessen zählt. Damit die Abstimmung zwischen den Agglomerationen und den nationalen Planungen gemäss den Vorgaben der PAVV umgesetzt werden kann, sind ferner Vertreter aus den Agglomerationen respektive der Kantone in den Bundesplanungen zwingend. Zudem sollten die Massnahmenblätter für nationale Planungen bzw. Projekte koordiniert erarbeitet werden.

Antrag: Den Umstand, dass eine kohärente Abstimmung von Siedlung und Verkehr auf allen Verwaltungsstufen nur dann stattfinden kann, wenn ein Wechselspiel zwischen den Planungen stattfindet, gilt es in den Richtlinien und in der Verordnung gebührend zum Ausdruck zu bringen. Dabei soll explizit darauf hingewiesen werden, dass die Agglomerationsprogramme, insbesondere das Zukunftsbild mit den angestrebten Siedlungs- und Verkehrsentwicklungen, eine zwingende Ausgangslage für die Erarbeitung nationaler Planungen (u. a. STEP Schiene und Strasse) darstellen.

Eingangsprüfung (Art. 11) und Prüfung der Grundanforderungen (Art 12)

Gemäss Artikel 11 prüft das ARE eingehende Agglomerationsprogramme dahingehend, ob sämtliche in der PAVV (Art. 2 sowie Art. 6-8) definierten Anforderungen erfüllt sind. Ist das nicht der Fall beziehungsweise wird die Frist zur Nachreichung der fehlenden Unterlagen nicht eingehalten, wird das entsprechende Agglomerationsprogramm nicht geprüft – womit die Nichtsubvention der betroffenen Massnahmen statuiert wird. Ein solcher Entscheid ist gemäss Art. 35 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1), das im Bereich der Abgeltungen und Finanzhilfen des Bundes subsidiär Geltung beansprucht, anfechtbar und muss entsprechend verfügt werden. Das gilt im Übrigen auch für die Prüfung der Grundanforderungen (Artikel 12 der PAVV).

Antrag: 11 Abs. 3 sowie Art. 12 Abs. 2 sind mit folgendem Satz zu ergänzen: „Das ARE erlässt eine entsprechende Verfügung.“

Massnahmenbeurteilung (Art. 13, 2. Absatz): Bewertung Grossprojekte

Grossprojekte mit sehr hohen Investitionskosten werden nach der in der PAVV vorgesehenen Beurteilungsmethode immer ein schlechtes Kostennutzenverhältnis aufweisen und daher möglicherweise (auch bei hoher Bau- und Finanzreife) zurückgestuft, was zur Folge haben kann, dass sie nicht mehr beitragsberechtigt sind. Dies widerspricht einer Kernidee der Agglomerationsprogramme, wonach insbesondere grosse und schwer zu finanzierende Massnahmen vom Bund mitgetragen werden sollen.

Antrag: In Artikel 13 muss deshalb ergänzt werden, dass für Massnahmen mit hohen Kosten (Grossprojekte) ein angepasster oder individueller Bewertungsstab gilt.

Beginn und Ausführung von Bauvorhaben (Art. 18, Absatz 1)

Die Fristen gemäss Absatz 1 sind erfahrungsgemäss sehr knapp bemessen, um die Massnahmen zeitgerecht umsetzen zu können. Das Vorliegen einer unterschriebenen Finanzierungsvereinbarung sollte genügen, um die Umsetzung der Massnahme gegenüber dem Bund zu begründen. Für die Umsetzung der Massnahmen der Agglomerationsprogramme der 1. und 2. Generation legt der Bund gemäss neuesten Informationen gegenüber den Agglomerationen ebenfalls fest, dass eine Finanzierungsvereinbarung (und nicht der Beginn der Ausführung des Bauvorhabens) vor Ende 2027 abgeschlossen sein muss.

Antrag: Anstelle des Beginns der Ausführung des Bauvorhabens ist das Vorliegen einer Finanzierungsvereinbarung als Basis zu nehmen.

Darüber hinaus geben wir zu bedenken, dass kommunale wie auch kantonale Beschlussprozesse – insbesondere auch aufgrund von Partizipationsprozessen – oft länger dauern als von Seiten der Projektverantwortlichen (Kantone, Gemeinden) geplant. Mit der vorgesehenen Regelung ist es für die Trägerschaften kaum mehr möglich, Massnahmen einzureichen, deren Umsetzungsbeginn in der 2. Hälfte der 4-Jahresfrist geplant ist – weil die Gefahr dann zu gross ist, dass die Fristen nicht eingehalten beziehungsweise Projektverzögerungen nicht mehr aufgefangen werden können. Es liegt im Interesse des Bundes diese Zeitspanne zu verlängern, so dass die Massnahmen auch über die gesamte Frist verteilt umgesetzt werden können.

Antrag: Die Umsetzungsfrist ist für die 3. Generation auf 6 Jahre, ab der 4. Generation auf 5 Jahre festzulegen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Anträge der beiliegenden Stellungnahmen sowie der in diesem Schreiben dargelegten Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Bau-, Planungs- und
Umweltdirektoren-Konferenz BPUK**

Die Präsidentin



Jacqueline de Quattro

Die Generalsekretärin



Christa Hostettler

Beilagen:

- Stellungnahme der interkantonalen Arbeitsgruppe "Austauschplattform Bund-Kantone" zur PAVV
- Stellungnahme der interkantonalen Arbeitsgruppe "Austauschplattform Bund-Kantone" zur RPAV